

Kiss Mónika Dorota

Területszervezés és helyi önkormányzás Lengyelországban

Alapvető áttekintés

A helyi és a területi önkormányzatok lengyelországi rendszerének elementáris bemutatásakor a következő vázlatos tárgypontok mentén célszerű haladni.

- a) Államterületi tagozódási struktúra;
- b) Alkotmányi és törvényi alapok;
- c) A helyi és területi önkormányzatok struktúrájának kialakulása;
- d) Feladatok és hatáskörök a háromszintű önkormányzati rendszerben;
- e) Törvényességi felügyeleti jogkör, bírósági jogvédelem;

Lengyelország állami közigazgatási-területi beosztása a történeti hagyományokat követve klasszikusan háromszintű:

- a) települési,
- b) járási,
- c) vajdasági.

A területi szintmodell hármastagozódásához igazodik a közigazgatás ágazatainak tagozódódása is, mind az államigazgatási, mind a helyi önkormányzati alrendszer tekintetében. A klasszikus hármastagozódás mellett a negyedik „kisegítő” kategória a vajdaságok regionalizálása következtében kialakított régiók. A NUTS területi beosztások európai uniós követelményrendszer végett a területi tagozódásokhoz igazodó szisztémát vezetett be a lengyel Sejm. A lengyel vajdaságok regionális kialakítására az 1990-es évek végén került sor. Megállapítható, hogy a lengyel vajdaság területi kiterjedtsége alapján egy viszonylagosan nagyobb területi kategória, mindezek ellenére a közjogi szabályozás tárgyát képezi a további beosztás kialakítása is, ez pedig a több vajdaság összevonása, és egyetlen régióként történő működését jelenti.

Lengyelországban - miként az Európai Unió egész területén - minden területi egység területi kiterjedtsége, nagysága relatíve értelmezendő. Lengyelországban a települések, a járások és a vajdaságok az állam területéhez viszonyítva kis-, közepes- és nagy beosztásban kaptak közjogi szabályozást.¹

Az államterületi tagozódási struktúra abból a szempontból egységesnek tekintendő, hogy Lengyelországban a klasszikus háromszintű tagozódás az összes történelmi esemény hatása ellenére mindvégig megmaradt. A legtöbb területi módosítást igénylő időszak a XX. század volt. E korszak területszervezési eljárásait olykor a türelmetlenség jellemezte; ezt támasztja alá a gyakori, de az egymáshoz hasonló területszervezési megoldások kialakítása, bevezetése, majd a későbbi módosítása vagy megszüntetése. Minden területi beosztás közjogi szabályozására az a jellemző, hogy viszonylag rövid ideig voltak hatályban, ez alatt értendők a 10-20 éves időtartamok. Feltételezhető, hogy ennek hatására egyik megoldás sem érhetett meg arra, hogy bebizonyosodhasson a megoldásának helyessége.

A XX. századi vajdasági beosztások alakulása:

- 1921–1939 → 16 vajdaság, 1 független terület
- 1945–1957 → 14 vajdaság, 2 vajdasági jogú város
- 1957–1975 → 17 vajdaság, 5 vajdasági jogú város
- 1975–1998 → 49 megye („kisirégió”)
- 1999– → 16 vajdaság

Amennyiben megfigyeljük a történelmi évszámokat, úgy mindig egy, az ország életében jelentős külpolitikai esemény, illetve események, döntések meghozatalához igazodnak a belső területszervezési eljárások. A II. világháború alatti államterületi beosztás gyakorlatilag értelmét veszítette. Az azt követő eljárás során, a korábbi beosztáshoz igazodóan, szintén 16 vajdaságra osztották fel az államot, de ezt az időszakot követően sem történtek jelentős

1 A Lengyel Köztársaságban a kisebb város körülbelül a magyar megyei jogú várossal azonos, a járás a magyar kistérséggel/megyével, a vajdaság a magyar régióval, a régió pedig több magyar régióval. A járás általában több százezer lakossal rendelkező területi egységet jelent, így esetenként – a magyar megoldáshoz viszonyítva – kisebb megyei szintű kiterjedtséggel rendelkezik. A régiók esetében hasonló a szisztéma, a lengyel régió körülbelül a magyar tájegységekhez viszonyul; a lengyel régió megfelel a magyar Dunántúlnak, Tiszántúlnak, stb.

változások a tagozódások kialakításának elgondolásában. Ez alól az 1975-1998-ig terjedő időszak a kivétel, amikor kurióznak mondható megoldást választott a lengyel törvényhozó, s a korábbi megoldásokhoz képest egy viszonylagosan elaprózott rendszert vezetett be a 49, megyei nagyságú területi egységgel.

Korábban a vajdasági rendszerben létezett a vajdasági jogot szerzett városok kategóriája is. A hatályos lengyel joganyagban azonban ilyen jogállású város nincsen. A 16 vajdasági székhelyen működik a vajdasági önkormányzat és a vajdasági államigazgatási hivatal. Ez a város képezi a vajdaság központját.

A járások a vajdaságok határain belül működnek. Érvényesül az alapelv: a kisebb egységek a nagyobbakon belül funkcionálnak. A járások számának kialakítása kisebb, terjedelmesebb beosztást követett, mint a vajdasági területek kialakítása. Ennek oka a járások típusaiban – városi járás és vidéki járás – rejlik,² amelynek következtében ez a területi beosztás igényli az aprózottabb megoldást.

A helyi önkormányzás legalsóbb fokát a települések alkotják. A települések a járásokon belül működnek, a járások pedig az említett vajdaságok territóriumain belül. Szemben a vajdaságokkal, a járások gyakorlatában a jogszabályban meghatározott mellőzhetetlen feltételek megléte esetén a települések járási jogot szerezhetnek. E folyamat eredményeként születnek meg a járási jogú városok Lengyelországban. Fontos tény, hogy ezek a városok közjogilag nem képeznek külön kategóriát az államterületi tagozódásban, hanem szerves részei a járási struktúrának. Mindebből az is következik, hogy a járásoknak nincsen a vajdaságokhoz hasonló központi településük.

A települések vizsgálatakor elmondandó, hogy míg a járásoknak kettős típusa létezik Lengyelországban, addig a települések hármassal rendelkeznek. Ezek szerint léteznek a tisztán városias települések, léteznek a mezővárosok, illetve léteznek a községek (falvak).³ A települések száma, hasonlóan a járásokhoz, változó kategória, mert a településszervezési eljárások következtében települések szűnhetnek meg, valamint jöhetnek létre. Ez a tendencia a vajdaságok esetében nem rendelkezik relevanciával, mivel a vajdaságokra másfajta joganyag vonatkozik, mint a kisebb területi egységekre, s a vajdasági lehatárolás további lehatárolásokat nem tesz lehetővé.

A település- és járástagozódás alakulása (2000. évi adat):

Jársók 379. Ebből:

Jársói jogú városok: 65

Területi járások: 314.

Települések: közel 2500

A jelenleg hatályos államterületi beosztásról összefoglalóan azt állapíthatjuk meg, hogy ezek az eljárások:

- Időben és jogforrásban egymástól elváltak, ezekhez igazodott az önkormányzatisággal kapcsolatos jogszabályok elfogadása is. Települési szint: 1990, járások és vajdaságok: 1998 (hatályos: 1999. január 1.)
- Pártpolitikai viták eredményeként született meg a területi beosztásokra vonatkozó joganyag.
- A korábbi beosztásokhoz igazodtak, jelentős változásokat nem hozták magukkal.
- A vajdaságokkal kapcsolatosan a lehatárolások száma okozott gondot; különféle tízes beosztásokat tettek a javaslattevők.
- A járásokkal kapcsolatosan az elvi kérdésű bevezetés eredményezett vitát. Bebizonyosodott, hogy a települések és a vajdaságok közé beékelődő járási szint szükségszerű az önkormányzatiság működtetésében.
- A települési szint körüli viták voltak a legcsekélyebbek.

Az Európai Unió követelményrendszeréhez igazodóan a NUTS területi szintek a következőképpen alakulnak.

- NUTS1-es szint: regionalizált vajdaságok. A 16 vajdaság összesen 7 statisztikai régióba van tömörítve.
- NUTS2-es szint: vajdasági területek.
- NUTS3-4-es szint: járások és járási jogú városi területek.
- NUTS5: települések (községek és városok egyben).

Alkotmányi bázis

A helyi önkormányzatok a lengyel jogrendben specifikus szabályozási technikával rendelkeznek. A helyi önkormányzatiság alkotmányjogi szabályozásának ugyanis csak a települési szint a tárgya, a járási és a vajdasági önkormányzatok szabályai azonban nem részei az Alkotmánynak.⁴ Ez, a települések felé orientálódó szabályozás

² Részletesebben a „Jársói önkormányzatok” címszó alatt.

³ Részletesebben a „Települési önkormányzatok” címszó alatt.

⁴ Az Alkotmány rendelkezése szerint az ún. *gmina* rendelkezik önkormányzatisággal. A *gmina* jelentése: község, közösség, Egymástól el kell különíteni a területi megnevezéseket. A *gmina* mint község a társadalom legalsóbb fokú szerveződését jelenti (helyi közösség, vagyis település). Mivel a község (mint falu) a közjogi szabályozás tárgyát képezi (miként a városok, a járások és a vajdaságok is), ezért szükséges a község és a közösség fogalmát egymástól különválasztani, a két fogalom ugyanis nem azonos tartalmú. (*Gmina*: helyi közösség; *gminy*: helyi közösségek / tsz. / A község mint falu elnevezése: *wieś*)

igényelte a vajdaságok és a járások részéről legalább az azokkal kapcsolatos legalapvetőbb szabályok bevezetését. Ennek úgy tett eleget a lengyel alkotmányozó, hogy alkotmányilag deklarálta a helyi önkormányzatokra vonatkozó kérdések törvényi szinten történő szabályozását. Ez szabatos megfogalmazásban azt jelenti, hogy a járási és a vajdasági területek önkormányzatisággal történő felruházására kizárólag törvényi szinten kerülhet sor, továbbá az alkotmányban meghatározott, a helyi önkormányzatokat érintő kérdéseket szintén csak törvényileg biztosíthatja a Sejm.

A lengyel alkotmányozó az 1990-es években lezajlott rendszerváltozás keretében két ízben is összeült. Az 1992-es születésű alkotmány ideiglenes jellegű alaptörvényként nyert elfogadást, majd 1997-ben megszületett az azóta is hatályban lévő alapjogszabály. Ez a törvény konkretizálja a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos alapvető kérdéseket, amelyek a következők:

- a helyi önkormányzatok működésének alapegységei;
- az önkormányzati feladatellátás alapkérdései és az ezekhez kapcsolódó költségvetés;
- az autonómiát biztosító tulajdonjog szabályozása;
- a választási és a feloszlatai kérdések;
- társulási jogkör;
- jogszabályalkotás;
- bírósági jogvédelemre és a hatásköri összeütközésre vonatkozó közigazgatási bíróságok szerepe;
- a jogi személyiség konstituálása;
- a törvényességi felügyelet;
- illetőleg mindazokra a szabályozási elemekre, amelyeket törvényi szinten, törvényi keretek között kell biztosítani. Ilyen szabályozási területek: helyi önkormányzati feladat-hatáskörök; a választások anyagi és eljárási kérdései; a helyi önkormányzatokat érintő központi költségvetési kérdések; a helyi népszavazás szabályai; olyan közfeladatok szabályozása, amelyet a helyi önkormányzatok szükséghelyzet esetén kötelesek ellátni.

Települési önkormányzatok

A lengyel jogrendben a települési önkormányzatok háromfajta típusa között lehetséges a különbségtétel. Önkormányzathoz való jog alapján nem differenciálódnak, de a települési jelleg meghatározza magát az önkormányzat települési típusát. A települési és a természeti-környezeti jelleg alapján a következő települési önkormányzatok léteznek:

- Községi önkormányzatok, jellemzői: erős mezőgazdasági, falusias jelleg, viszonylag kis területi kiterjedtség, alacsonyabb lakosságszám;
- Mezővárosi önkormányzatok, jellemzői: városias küllem némi falusias jelleggel, jelentős nagyságú mezőgazdasági külterületek, meghatározó mezőgazdasági termelő funkciók, nagyobb lakosságszám;
- Nagyvárosi önkormányzatok, jellemzői: kizárólag városi jelleget magában hordozó tulajdonságok, meghatározó fontosságú szerepkör az adott térségben, nagy területi kiterjedtség, szolgáltató, közigazgatási, kulturális központi tulajdonságok, igen magas lakosságszám.

A települési, a járási önkormányzatok képviselő-testületi képviselőit, illetőleg a vajdasági közgyűlési tagokat a választópolgárok a négyévente visszatérő választások alkalmakor választják; négyéves ciklusra, az imperatív mandátum elvében. A választójog általános és egyenlő, a szavazás közvetlen és titkos. A járási testületben választókerületenként 3-10 képviselő vesz részt, a vajdasági közgyűlésben egy-egy járás 3-5 közgyűlési taggal képviselteti magát (ezek a lakosságszám függvényében változó tényezők).

Települési önkormányzati feladatkörök

- Helyi utak, utcák, hidak fenntartása és közlekedésfelügyelet;
- Közvilágítás;
- Vízellátás, szennyvízrendszer, hulladékkezelés, villany- és gázellátás;
- Helyi tömegközlekedés biztosítása;
- Szociális rendszer működtetése;
- Egészségügyi ellátás biztosítása;
- Területrendezés, -felhasználás és -hasznosítás;
- Környezetvédelem;

- Lakáspolitikai;
- Óvoda, általános iskola működtetése;
- Sporttevékenység biztosítása;
- Könyvtár;
- Közparkok, köztemető, piactér fenntartása;
- Közösségbiztonság és tűzvédelmi rendszer működtetése;
- Középületek fenntartása.

A települési önkormányzatok által ellátandó feladat-hatásköröket kizárólag törvény határozhatja meg. A települési önkormányzatok látják el az összes olyan közszolgáltatási alapfeladatot, amelyek nincsenek más szerv hatáskörébe utalva. A törvény által megállapított feladatkörhöz érdemben jár egy megfelelő terjedelmű költségvetési hozzájárulási mérték.

Járási önkormányzatok

A járások típusait, miként volt róla korábban szó, két részre lehet osztani Lengyelországban: területi (vidéki) járásra és városi járásra (járási jogú városra). A járásai jogú város nem egyenlő a járás székhelyével. Ezt a vidéki járások és a városi járások számának különbsége sem alapozza meg. A járásoknak nincsen a vajdaságokhoz hasonlóan kiépített székhelyük, központjuk.

A járásai jogú város jelenti a járások egyik típusát. A járásai jogú városi státusz megszerzésének elengedhetetlen feltétele az eleve önmagában több mint 100 ezer lakosú városi lakosság szám, vagy pedig az olyan, 100 ezer lakosnál kevesebbel rendelkező városi státusz, amely egyrészt képes a járásai önkormányzati feladatok ellátására, hatáskörök gyakorlására, másrészt, amely 1998. december 31-én – vagyis az új közigazgatási-területi beosztás hatályba lépését megelőzően – ún. megyei székhely volt. Ezt a járásai típust tehát egyetlen település alkotja, maga a nagyváros.

A járások másik típusa a területi járás, amely egy nagyobb városból áll, amelynek nem feltétele a több mint 100 000 lakos, valamint a közvetlen környezetében meglévő, azzal szoros egybeépültséget mutató, urbanizált településegységekből. Ebben az esetben városi agglomerációról beszélhetünk.

A járásai önkormányzatok egyik igen fontos feladatát képezi a több mint négy települést átfedő közszolgáltatások megszervezése és biztosítása. A járások szervezési és közszolgáltatási feladatok ellátása keretében biztosítják a szomszédos települések számára a hozzáférést. A szolgáltatást igénybe vevők körét tehát nem redukálhatják le saját területükre a járások. Az együttműködés és a széles körű, horizontálisan megvalósuló közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása alapozza meg a járásai jogú státusz megszerzését.

Vajdasági önkormányzatok

A jelenleg hatályos vajdasági területszervezéssel kapcsolatos ügyek egészen az 1970-es évekig nyúlnak vissza Lengyelországban. 1975-ös területi beosztás következtében Lengyelország 49 megyéből (amely státusát tekintve lényegében kistérségi) és közel 2400 településből állt. Ezt megelőzően is léteztek nagyobb területi beosztások Lengyelországban, amint említettük már, ezek a területi lehatárolások szinte mindvégig hasonló megoldásokat követtek. A korábbi 16-os vajdasági felosztás például többször is jellemezte Lengyelországot a XX. században. Az 1990-es évek területszervezési koncepciója ebből a szempontból nem eredményezett nagyobb változást, hiszen a korábbi beosztási rendszert állította vissza. A korábbi 16-os vajdasági tagozódás nemcsak számában maradt meg az új szabályozásban, hanem a lehatárolása is ugyanazon elv mentén haladt, mint a korábbi, ezért a vajdaságok elnevezése és központja között jelentős eltérések nincsen.

A vajdaságok önkormányzata főként szervezési-fejlesztési jellegű feladatellátás keretében gondoskodik a hatáskörébe utált önkormányzati feladatokról.

A vajdasági önkormányzatok feladatkörei

Gazdasággal kapcsolatos feladatok:

- vidékfejlesztés irányának meghatározása
- gazdasági fejlődés elősegítése és koordinálása
- munkanélküliség kezelése és munkapolitika tervezése

Oktatással kapcsolatos feladatok:

- felsőoktatás (az állammal egyetemben)
- speciális tanintézmények működtetése (fogyatékos személyek képzése)
- szakközépiskolai képzés és szakiskolai továbbképzés szervezése, összehangolása

Egészségügyvel kapcsolatos feladatok:

- egészségügyi szakszolgáltatások, alapszintet meghaladó egészségügyi ellátás megszervezése és biztosítása
- szociális hálózat működtetésének megszervezése

Kulturális feladatok:

- műemlékvédelem területi feladatai
- kulturális szabadidő fejlesztése

Közlekedés:

- vajdasági szintű közlekedési-infrastrukturális hálózat biztosítása és közútfenntartás

Egyéb:

- információs hálózat működtetése
- fogyasztóvédelmi feladatok

Törvényességi felügyeleti jogkör és bírósági jogvédelem

Lengyelországban a vajdasági államigazgatási hivatalvezető és a vajdasági önkormányzati közgyűlés egymással sajátos viszonyrendszerben van. A kapcsolatrendszer megértéséhez a két intézménytípus konstituálásának előzményeit kell megvizsgálni.

A vajdasági államigazgatási hivatalok a kormány általi, felülről építkező szisztéma alapján jöttek létre a vajdaságokban. A vajdasági hivatalvezetőt – a regionális vajdát, másképpen a területi kormányzó intézményét – a miniszterelnök nevezi ki az adott vajdaság élére, amely szerv a kormány instrukciói alapján látja el az illetékességi területén a hatáskörébe utalt feladatokat. Meglehetősen erős kapcsolati rendszer jellemzi a kormányt és a területi államigazgatási szerveket. A vajdasági szintű területi önkormányzati rendszer, szemben a vajdasági szintű államigazgatási apparátussal, a választópolgárok általi, alulról építkező folyamat eredményeként konstituálódik.

A regionális vajda helyi önkormányzatokkal kapcsolatos egyik legerősebb jogosítványa az önkormányzati döntvények felett érvényesülő törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlása. Ebben a felügyeleti jogkörben a jogosultságok közvetettségük és közvetlenségük alapján tagolódnak. Közvetett módon a miniszterelnök, közvetlenül pedig az államigazgatási és önkormányzati harmadik szintet alkotó vajdasági államigazgatási hivatal vezetője gyakorolja a törvényességi felügyeleti jogkört.

Ez a felügyeleti jogkör azonban egymástól két elem tekintetében elválik. Az önkormányzati döntvények pénzügyi-gazdasági vonatkozású rendeleteit, határozatait a regionális számvevők részére kell megküldeni, az egyéb vonatkozásúakat pedig a regionális vajda hivatala vizsgálja. Mindkét szerv jogszerűségi szempontokat figyelembe véve gyakorolhatja jogkörét, ennek során célszerűségi kifogásra, valamint célszerűtlenség megállapítására az önkormányzati döntvények vizsgálatakor nem kerülhet sor.

Jogsértő önkormányzati döntés esetében a regionális vajda⁵ kezében igen erős, masszív, két irányban megnyilvánuló jogosítványok összpontosulnak. Egyrészt a jogsértő önkormányzati döntés vajdasági szinten történő hatályon kívül helyezésére – megsemmisítésére – jogosult (ezzel természetesen a döntés végrehajtása is megszakad), másrészt a tárgyra vonatkozó újabb döntést hozhat a megsemmisített aktus után maradó hézagot pótolván. A döntés joga tehát ebben az esetben nem kerül vissza az önkormányzati döntéshozóhoz. Erre a területi államigazgatási kompetenciába tartozó jogkörre tekintettel a törvényhozó a helyi önkormányzatok számára közigazgatási bírósághoz való fordulás jogát biztosítja, hogy az így kiéleződött, kényes helyzetet ellensúlyozza. A bírósághoz fordulás jogát ebben a kontextusban a vajdasági szinten megszületett új döntés elleni fellebbezési igény alapozza meg.⁶

A bírósági jogvédelemre, illetőleg bírósági eljárásra a közigazgatási igazságszolgáltatás keretében van lehetőség Lengyelországban. A közigazgatási bíróságok a főváros Varsóban, valamint a vajdasági székhelyeken működnek vajdasági illetékességgel. A közigazgatási bíráskodás helyi önkormányzatokat érintő tárgy-hatáskörei a következők:

- Önkormányzatok közötti, illetőleg önkormányzatok és államigazgatási szervek közötti hatásköri összeütközések esetében feloldó jogkör;

5 A regionális vajda intézménye egészen a feudális kor közigazgatásáig nyúlik vissza. A korabeli területi beosztásban a megye honosodott meg, amelynek élére a király megbízásából került a területi kormányzó, a vajda. A vajda működésének megkezdése után szervezett intézményrendszer alakult ki az illetékességi területén, amelyet ezáltal vajdaságnak kezdtek hívni.

6 Kiss Mónika Dorota: A helyi önkormányzás alkotmányos alapjai Lengyelországban. In: Magyar Jog, LV. évfolyam 2008. 8 sz. 550–562. o.

- A korábban említett, vajdasági szinten hozott, a helyi önkormányzat döntvényét módosító, hatályon kívül helyező államigazgatási döntés elleni fellebbezéssel kapcsolatos igazságszolgáltatás;
- Önkormányzati döntés elleni állampolgári fellebbezéssel kapcsolatos bíraskodási feladatok.

Végezetül az alkotmánybíróság szerepét kell kiemelnünk. A helyi önkormányzatok alkotmánybírósági eljárást vehetnek igénybe olyan kérelem esetében, amelynek tárgya a helyi önkormányzatokat érintő valamely jogszabály, illetőleg a központi kormányzat helyi önkormányzatokat érintő valamely intézkedésének alkotmányhoz illeszkedő voltának megállapítása, értelmezése.

Bibliográfia

Bartoszewicz, Michail: *Local Self-Governance, Territorial Division of Poland* (University of Wroclaw, October 2001)

Drajkó Péter: Lengyelország közigazgatásáról. In: *Comitatus Önkormányzati Szemle*, XIV. évfolyam 2004. 12. sz. 87–64. o.

Leszkiewicz, Adam: A regionális igazgatási reform Lengyelországban. In: *Comitatus Önkormányzati Szemle*, XVII. évfolyam 2007. 3. sz. 68–76. o.

Kiss Mónika Dorota: A közjogi önkormányzati struktúra Lengyelországban. In: *Jura*, XIV. évfolyam 2008. 1. sz. 189–197. o.

Pálné Kovács Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2008. 78–79. o.

Swianiewicz, Pawel: *Reforming Local Government in Poland: Top-Down and Bottom-Up Process*. European Institute for regional and Local Development, Warsaw Univesity, 2002.

A lengyel közigazgatási reform, a vajdaságok rendszere. In: *Comitatus Önkormányzati Szemle*, XVII. évfolyam 2007. 9. sz. 67–73. o.